
LA ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA: SELECCIÓN DE PROBLEMAS A COMIENZOS DEL SIGLO XXI

JAVIER BARCELONA LLOP
PROFESOR TITULAR DE DERECHO ADMINISTRATIVO
UNIVERSIDAD DE CANTABRIA

I – INTRODUCCIÓN

El 13 de marzo de 2002, la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en adelante LOFCS) ha cumplido 16 años. Aisladamente considerado, el dato no arroja luz alguna sobre nada. El tiempo no afecta a las Leyes de la misma manera que a los hombres. Las hay muy frescas y lozanas a pesar de su senectud, que sólo requieren pequeños ajustes de vez en cuando para seguir cumpliendo eficazmente su función; mientras que otras quedan decrépitas e inservibles incluso a los pocos meses de promulgadas. La nuestra es, en términos humanos, una adolescente, pero el tiempo transcurrido desde su aprobación ha hecho de ella una venerable anciana que mal puede seguir desempeñando el propósito que animó su alumbramiento: el de ser el marco regulador del modelo policial español. O, mejor dicho, mal puede cumplir con ese cometido sin reformas tan profundas que alteren sustancialmente algunos de los principios que la inspiran. Dicho sea esto sin menoscabo del debido reconocimiento que esa Ley merece; pero hoy está ajada, es incapaz de dar respuesta satisfactoria a problemas cuya solución es inaplazable y está, en no pocos aspectos, desconectada de la realidad policial española.

Que la situación actual no es la mejor de las posibles, lo acredita que, en sesión de 25 de febrero de 1997, el Congreso de los Diputados acordara la creación de una Subcomisión encargada de la elaboración de un Informe que sirviera de base para el establecimiento de un nuevo modelo policial. La Subcomisión presentó su trabajo a finales de 1999 (BOCG, Congreso de los Diputados, serie D, número 526, 29 de diciembre de 1999), sin que conste que haya servido para algo. Pero ahí está, revelando una preocupación por estos temas. Unos pocos años antes el, entonces, Ministerio de Justicia e Interior, había elaborado un documento que pretendía “ser una llamada de atención y un punto de partida para un debate profundo sobre la necesidad de construir un modelo policial adecuado a las necesidades del actual Estado español”. Ignoro si ese voluminoso documento ha tenido alguna utilidad, aparte de la que haya podido reportar a sus lectores. Pero también está ahí.

Las presentes reflexiones tienen, como es natural, pretensiones mucho más modestas que los dos importantes textos que se acaban de citar, pero comparten con ellos la impresión de que hay piezas que no funcionan bien en el engranaje de la seguridad ciudadana en España, que el modelo policial tiene vanos, puntos negros, flecos y aspectos sin resolver o mal resueltos. Lejos de mis fuerzas y acierto está el diagnóstico completo de las dolencias de ese modelo y a años luz de mi capacidad y conocimientos la determinación de las terapias más adecuadas. Pero me animo a indicar algunos de los problemas que, a mi juicio, merecen atención en el momento presente. La selección obedece, por supuesto, a criterios personales y habrá quien piense que otros son más urgentes o que los elegidos deben resolverse de otra manera; probablemente no le falte razón.

II – LA PARTICIPACIÓN PRIVADA EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Es notorio que no sólo las Administraciones públicas se ocupan del mantenimiento de la seguridad ciudadana. Con independencia de las razones (sociológicas, económicas o de otra índole) que explican el fenómeno, es hecho cierto que la seguridad privada ocupa un espacio importante que se agranda día a día a la vista del progresivo incremento del volumen de negocio que experimenta el sector. La seguridad privada crece en cifras, en contratos, en personal. Es incontestable.

Los poderes públicos deben ordenar jurídicamente el fenómeno y, entre otras cosas, precisar hasta dónde puede llegar válidamente. La seguridad privada es, sin duda, una actividad privada, pero tiene mucho interés para la sociedad en su conjunto. La Ley 23/1992, de 30 de julio, reconoce que contribuye a la prevención del delito, pero precisa que es un servicio complementario y subordinado respecto a los de la seguridad pública, corroborando así lo ya dispuesto en el artículo 4.2 LOFCS y en el artículo 17.3 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana.

Ese es el punto de partida y el criterio que ha de guiar la lectura de los cometidos que pueden desempeñar válidamente tanto las empresas como el personal de la seguridad privada. Más aún, estimo erróneo interpretar la Ley 23/1992 aisladamente y deducir sólo de ella cuáles son las funciones que pueden entregarse a la seguridad privada. Si hablamos de un servicio complementario y subordinado al de la policía de seguridad, parece evidente que, salvo indicación expresa en contrario, las tareas ordinarias de la seguridad privada no pueden ser las mismas que otras leyes atribuyen a las fuerzas públicas de policía y que los servicios de seguridad privada no pueden suplantar ordinariamente a los públicos en el desempeño de las misiones que éstos tienen encomendadas. En la interpretación de las habilitaciones que la Ley 23/1992 hace a favor de la seguridad privada no es posible olvidar las que el

ordenamiento ha hecho a favor de las fuerzas de policía. Este punto de vista debe ayudar a solventar las dudas que pueda suscitar la fórmula legal que atribuye a las empresas y personal de seguridad privada funciones relacionadas con la protección de inmuebles y personas. Serán aquellas que no están previamente reservadas a las fuerzas y cuerpos de seguridad salvo, por supuesto, que las reglas de la interpretación jurídica conduzcan a otro resultado.

Una reciente modificación de la Ley de Seguridad Privada refuerza esa conclusión. La reforma permite que la Secretaría de Estado para la Seguridad autorice la prestación de funciones de acompañamiento, defensa y protección, por parte de los escoltas privados, de personas que tengan la condición de autoridades públicas, cuando las circunstancias así lo recomienden. Es decir, facilita que personal de seguridad privada cumpla funciones que la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y demás normativa policial, atribuye a las fuerzas públicas de policía. El modo en que se ha hecho la reforma invita a algunas consideraciones. Primera, si el legislador ha considerado necesario introducir en la Ley de Seguridad Privada una Disposición Adicional Quinta con el tenor indicado, es porque en absoluto estaba claro que los escoltas privados pudieran ejercer las funciones referidas. Segunda, que sea necesario el previo asentimiento gubernativo acredita que no se trata de una actividad normal de seguridad privada; es un control que se suma a los que ya existen con carácter general. Tercera, no ha sido modificado el precepto relativo a las funciones de los escoltas, sino que se ha introducido una Disposición Adicional nueva, de marcado carácter excepcional, con la limitada vocación de dar respuesta a un problema muy concreto, que en absoluto establece un principio general ni altera el régimen ordinario de distribución de funciones entre seguridad privada y policía pública. Aún cabe pensar si esa previsión legal puede alterar un esquema que para los cuerpos nacionales y locales está establecido en una Ley Orgánica y para los demás en leyes autonómicas que la misma Ley Orgánica deja a salvo; pero aparquemos ahora este asunto del que sólo queda el apunte.

Hasta aquí los textos. Los juristas sabemos que, a veces, una cosa es lo que dicen las leyes y reglamentos y otra lo que sucede en la realidad. Hay que ser muy bisoño para escandalizarse por ese divorcio; conforme se adquiere un poco de experiencia, el escándalo deja paso a la resignación, pero no por ello ha de eludirse la denuncia aun a sabiendas de que no suele servir para nada. Todos podemos acreditar, porque lo hemos visto, que los servicios privados de seguridad son utilizados por las diversas Administraciones para la vigilancia y protección de edificios e instalaciones públicas, orillando de este modo que la LOFCS dispone claramente que esa es una de las tareas ordinarias de las fuerzas de policía. Y con la LOFCS, las leyes policiales de las Comunidades Autónomas, sean reguladoras de cuerpos propios, sean de coordinación de las policías locales. Es más, algunas de éstas precisan que el servicio de los cuerpos locales de policía debe ser prestado por ellos *directamente* sin que puedan utilizarse modalidades de gestión indirecta. Quizá la fórmula legal no sea, técnicamente hablando, la más adecuada, pero es indiscutible lo que se quiere expresar con ella. Que muchas Comunidades Autónomas y muchos Entes Locales

carezcan de fuerzas policiales propias no es un argumento jurídicamente válido para justificar el recurso a la seguridad privada; existen fórmulas alternativas ya decantadas que las Administraciones públicas competentes pueden utilizar¹.

Hasta hace un tiempo, la cuestión que se comenta podía ser analizada sólo a la luz del Derecho interno. Hoy no. La Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 29 de octubre de 1998 (asunto C-114/97, *Comisión contra Reino de España*) afirma que el Estado español ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado al supeditar el ejercicio de la actividad de seguridad privada al requisito de tener la nacionalidad española las empresas y las personas que pueden realizarlo. El problema era el de la compatibilidad de la norma nacional con el régimen comunitario de las libertades de establecimiento, prestación de servicios y circulación de trabajadores. Las razones que llevan al Tribunal a afirmar que el incumplimiento existe, parcialmente reiteradas en las Sentencias *Comisión contra Reino de Bélgica* y *Comisión contra República de Italia*, de 9 de marzo de 2000 y 31 de mayo de 2001 (asuntos C-355/98 y C-283/99), son las siguientes.

a) Las empresas privadas de seguridad no forman parte de la Administración pública, por lo que no están afectadas por el artículo 39.4 del Tratado (inaplicación a los empleos en la Administración pública del principio de libre circulación de trabajadores).

b) Su actividad tiene por objeto llevar a cabo misiones de vigilancia y protección sobre la base de relaciones jurídico-privadas, motivo por el cual, y aunque

¹ No sería honesto ocultar que algún pronunciamiento judicial avala la situación. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares de 6 de noviembre de 1998 (Arz. 4374) admite la validez de la contratación, por la Alcaldía de Palma de Mallorca, de los servicios de una empresa privada de seguridad para la vigilancia y protección de dependencias municipales. La Sala hace una lectura de la Ley de Seguridad Privada que no comparto pues considera que permite encomendar a la seguridad privada la vigilancia de edificios e instalaciones públicas, sin tener en cuenta que, como he dicho antes, esa norma no puede interpretarse de forma aislada y como si no tuviera conexión con ninguna otra. Además, y esto me llama particularmente la atención, afirma que el contrato pertenece a la especie de los que la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas llama *de servicios*. Dista de estar claro que, como dice la Sala balear, sean "contratos de servicios aquellos en los que la realización de su objeto sea la seguridad". Ninguna de las versiones conocidas de la legislación de contratos públicos sustenta dicha afirmación y todas ellas disponen expresamente que no pueden ser objeto de estos contratos los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos.

contribuyan al mantenimiento de la seguridad pública como cualquier otro individuo, no ejercen poder público.

c) La legislación española distingue claramente entre las tareas que realizan las empresas privadas de seguridad y las reservadas a la policía; si en determinadas ocasiones los empleados de las primeras están obligados a asistir a la segunda, ello constituye sólo una función auxiliar.

d) Por tal motivo, las excepciones previstas en el Tratado relativas a la inaplicación de las normas sobre el derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios a las actividades relacionadas, aunque sólo sea de forma ocasional, con el ejercicio del poder público, no pueden operar válidamente en este caso.

La Sentencia ha obligado a reformar la Ley de Seguridad Privada con el objeto de permitir que empresas nacionales de un Estado miembro o de un Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo puedan prestar servicios de seguridad privada, que los administradores y directores de las mismas residan en unos o en otros y que las personas que ejercen la actividad sean nacionales de los mismos (Real Decreto-Ley 2/1999, de 29 de enero). En cambio, el acceso de ciudadanos comunitarios a la función pública policial está cercenado por la interpretación que ha prevalecido del artículo 39.4 del Tratado y por la Ley 17/1993, de 23 de diciembre. Dichas interpretación y Ley parten de la inaplicación del principio de libre circulación de trabajadores a los empleos públicos que impliquen una participación directa o indirecta el ejercicio del poder público, lo que alcanza, sin duda, a las funciones de la policía.

Así las cosas, parece discutible que la Administración pueda utilizar para el ejercicio de funciones de poder público, refractarias, como se ha dicho, a la efectividad de las libertades económicas comunitarias, trabajadores de un sector en el que dichas libertades deben regir precisamente porque, a la vista de la legislación, es ajeno a dichas funciones. Si el Tribunal de Justicia considera que las diferencias legalmente establecidas entre la seguridad pública y la seguridad privada abonan que en ésta campeen las libertades comunitarias y en la primera no, hay que preguntarse por si es o no fraudulento utilizar a la segunda para actividades que la legislación que el Tribunal tiene en cuenta reserva a la primera.

Si el Tribunal de Justicia ha desvelado el ingrediente contradictorio que tiene el empleo de la seguridad privada para el desempeño de funciones que legalmente corresponden a las fuerzas públicas de policía, no por ello impide que el legislador haga entre una y otras una nueva delimitación funcional y asigne a la primera determinados cometidos que hoy deben asumir, *ex lege*, las segundas. Aunque, por razones de principio, esta solución no me parece la mejor (creo que el adelgazamiento del Estado debe tener ciertos límites), admito que es posible siempre que se respete núcleo funcional irreductible que a las fuerzas de seguridad reserva el artículo 104.2 de la Constitución. Desde este punto de vista, podría encomendarse a

la seguridad privada, por ejemplo, la vigilancia de edificios e instalaciones públicas y extraer el cometido de las tareas que, según la ley, debe ejecutar la policía. Ahora bien, ello jamás podría ocultar que la actividad implica, materialmente, ejercicio de poder público, por lo que el Estado español tendría que decidir si la excluye del campo de juego de las libertades económicas comunitarias.

III – LOS CUERPOS ESTATALES

Siempre me ha parecido complicada la división de funciones y competencias que los artículos 11 y 12 LOFCS hacen entre el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil. Las funciones son las mismas, aunque la Ley aplica a su ejercicio un criterio territorial cuya efectividad ha de permitir que cada Cuerpo las ejerza en las demarcaciones que tiene asignadas. Sucede, empero, que ese criterio es inmediatamente desmentido por el propio artículo de la LOFCS que lo ha consagrado.

En efecto, dejando al margen supuestos razonables y lógicos de actuación extraterritorial (artículo 11.4 LOFCS), el mismo artículo 11 LOFCS contempla, en su apartado 3, que tanto el Cuerpo Nacional de Policía como la Guardia Civil pueden ejercer funciones de investigación en todo el territorio nacional cuando sea necesario. Lo que es tanto como decir *ordinariamente*. Es cierto que la Ley exige que, cuando actúen fuera de sus demarcaciones territoriales, han de dar cuenta al otro Cuerpo, pero eso es ahora lo de menos. Lo importante es que las tareas de investigación, que son el núcleo duro de la policía de seguridad junto al mantenimiento del orden en la calle, son universales para los dos Cuerpos desde el punto de vista territorial. ¿Es razonable que ambos tengan idénticas funciones y que su ejercicio se divida territorialmente si, en definitiva, las más importantes desde el punto de vista de la represión de la delincuencia pueden ejercerlas en cualquier lugar? El artículo 11, en realidad, se rinde a una evidencia: la investigación y persecución del delito no puede estar supeditada a la existencia de fronteras político-administrativas puramente artificiales y de las que la delincuencia nada sabe.

El artículo 12 LOFCS, que establece una *distribución material de competencias* no ayuda mucho a resolver las dudas. Hay casos, muy importantes por lo demás, en los que se puede concentrar sin problemas en un sólo Cuerpo la competencia ordinaria (expedición de documentos nacionales de identidad y pasaportes, controles de entrada y salida del territorio nacional, colaboración y auxilio con las policías de terceros países, control de la seguridad privada, custodia de vías de comunicación, tráfico interurbano, conducción interurbana de presos y detenidos, armas y explosivos), pero en otros las cosas no están tan claras. Un ejemplo. La Guardia Civil está ejerciendo una meritoria labor en materia de protección ambiental y de los bienes culturales. El SEPRONA es, ciertamente, uno de los Servicios del Cuerpo cuya existencia y eficacia más agradece el ciudadano medio; contribuye también,

aunque no sólo él, a que la imagen del Cuerpo haya mejorado socialmente de un tiempo a esta parte. Según la LOFCS, a la Guardia Civil –digamos al SEPRONA– corresponde velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y el medio ambiente; pero, pregunto, ¿sólo en las demarcaciones territoriales de su ordinaria competencia o en todo el territorio nacional? ¿Acaso los términos municipales de las capitales de provincia no alcanzan a suelos rústicos y no urbanizables que son *campo* para la gente de la calle, pero *término municipal* para el Derecho y, por lo tanto, para la LOFCS? ¿Quién actúa ahí en defensa del medio ambiente? ¿El Cuerpo Nacional de Policía, la Guardia Civil, los dos?

Otro ejemplo. Según la LOFCS, la Guardia Civil es competente para evitar y perseguir el contrabando. Legalmente, el contrabando implica un movimiento transfronterizo de bienes, mercancías y efectos sin el control jurídico-público pertinente o, simplemente, porque su mera tenencia es constitutiva de infracción. Entre esos bienes, mercancías o efectos se encuentran las drogas. En principio, los cometidos de la Guardia Civil en materia de tráfico de drogas se extienden a los espacios no cubiertos por el Cuerpo Nacional de Policía y el mar territorial y, funcionalmente, a todo lo que sea necesario para evitar y perseguir el contrabando (en la medida en que este ilícito tenga que ver con la salud pública); el Cuerpo Nacional de Policía, por su parte, tiene atribuciones de investigación y persecución de los delitos relacionados con la droga, pero territorialmente circunscritas a las capitales de provincia, términos municipales y núcleos urbanos que el Gobierno determine. La limpia aplicación del régimen legal es muy difícil a pesar de la aparente sencillez de éste. ¿Es posible compartimentar, en la realidad, no en el papel de los boletines oficiales, la función policial represora de los delitos relacionados con droga? ¿No convendría asignar a uno de los dos Cuerpos la competencia universal en la materia? ¿Tiene sentido que tanto la Guardia Civil como el Cuerpo Nacional de Policía puedan considerarse, puesto que en realidad la Ley lo facilita, ordinariamente competentes para todo lo relacionado con el tráfico de drogas, salvo las actuaciones en el mar territorial claramente reservadas en exclusiva a la primera? ¿Qué Cuerpo del Estado asume la responsabilidad principal en esta importante parcela de la acción policial?

La adhesión de España al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen ha complicado un tanto las cosas dado que tanto el Cuerpo Nacional de Policía como la Guardia Civil están habilitados para la vigilancia y persecución transfronterizas de conductas relacionadas con el tráfico ilícito de estupefacientes y psicotrópicos. Si el elemento transfronterizo es esencial al contrabando, es notorio que la competencia de la Guardia Civil en materia de tráfico transfronterizo de drogas –ya de dudosa exclusividad por las razones expuestas– es hoy compartida, diga lo que diga la LOFCS, cuya letra, da la impresión, ha desmentido mucho antes la práctica que Schengen.

Y ya que hablamos de contrabando. ¿Qué decir del Servicio de Vigilancia Aduanera? Es, sin, duda, una extravagancia en uno de los sentidos lingüísticos de la palabra: está fuera de la órbita de la policía de seguridad, circula al margen de ella, aunque tiene competencias para la investigación, persecución y represión de los ilícitos penales y administrativos en la materia. Su historia no hay que hacerla aquí, pero debemos recordar que la adhesión del Reino de España al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen ha reforzado su posición jurídica. Dicho Instrumento precisa que los funcionarios dependientes de la Administración de Aduanas pueden encontrarse entre los habilitados para ejercer actividades de vigilancia y persecución transfronteriza. No es una originalidad hispánica. El Convenio refleja una solución similar respecto de los cinco Estados contratantes (Bélgica, Alemania, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos), y los agentes de aduanas son citados en los instrumentos de adhesión firmados por otros países (Italia, Portugal, Grecia, Austria, Dinamarca, Finlandia y Suecia). En no pocas ocasiones, la habilitación depende de la firma de acuerdos bilaterales, llamados a establecer las condiciones de la intervención de los agentes de aduanas. Así sucede entre nosotros, siendo destacable que España haya acordado con Francia la habilitación recíproca a los funcionarios de aduanas para ejercer en sus respectivos territorios los derechos de observación y persecución transfronteriza “en virtud de sus atribuciones en materia de tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, de tráfico de armas y explosivos y de transporte ilícito de residuos tóxicos y nocivos” (Acuerdo de 25 de junio de 1991).

Con motivo de la elaboración de la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando, se planteó la conveniencia de clarificar de alguna forma la caracterización jurídica del Servicio de Vigilancia Aduanera. El anteproyecto contemplaba que tuviera la consideración de fuerza policial estatal a los efectos de las tareas de persecución y descubrimiento de los delitos públicos que le fueran encomendadas, pero la idea no prosperó. La Disposición Adicional Primera de la Ley Orgánica 12/1995, se limita a establecer que “las autoridades, los funcionarios y fuerzas a quienes esté encomendada la persecución y el descubrimiento del contrabando continuarán desempeñando sus cometidos, con los derechos y facultades que, para la investigación, persecución y represión de estas conductas, han venido ostentando desde su creación”. El párrafo segundo de la misma Disposición hace una referencia específica a este Servicio y le atribuye, a todos los efectos legales, el carácter de colaborador de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la investigación, persecución y represión de los delitos de contrabando. Allí se dice también que deberá actuar en coordinación con dichas Fuerzas.

El problema que suscita este Servicio es el de la delimitación de sus funciones respecto de las de la policía estatal. Es notorio que en su labor de investigación y persecución de las infracciones en materia de contrabando, el Servicio de Vigilancia Aduanera concurre funcionalmente con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado sin que el legislador haya establecido criterio alguno que permita discernir

cuándo corresponde la tarea a uno o a otras ni, tampoco, quien tiene prioridad en caso de confluencia.

De la situación se hace eco y se duele la Consulta de la Fiscalía General del Estado 2/1999, de 1 de febrero, que habla de una deficiencia que es de lamentar (sic) ante la ausencia de criterios legales de distribución material o geográfica de competencias entre el Servicio de Vigilancia Aduanera y los cuerpos de la policía estatal. No obstante, ello no impide a la Fiscalía afirmar la competencia general del Servicio sobre las conductas calificables normativamente como contrabando (artículo 2 de la Ley Orgánica 12/1995, que incluye la exportación ilegal de bienes culturales y de especies de la fauna y flora) y sobre aquellas otras que constituyan delitos conexos en el sentido del artículo 17 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Ello conduce a la Fiscalía a admitir la competencia del Servicio de Vigilancia Aduanera sobre delitos no comprendidos originariamente en el artículo 2 de la Ley Orgánica 12/1995 en la medida en que aparezcan asociados a los ilícitos de contrabando. Por ejemplo, blanqueo de capitales, control de cambios, falsedades...

A mayor abundamiento, tanto la Fiscalía General del Estado como el Tribunal Supremo (Auto de 31 de julio de 1998) aceptan que este Servicio ejerza funciones de policía judicial. Incluso la Fiscalía considera que en la investigación, persecución y descubrimiento de los delitos de contrabando, las Unidades Orgánicas de Policía Judicial no prevalecen sobre el Servicio de Vigilancia Aduanera dada la especialización de éste. Como es evidente, tanto el Tribunal Supremo como la Fiscalía General del Estado entienden que la LOPJ no ha derogado al artículo 283 de la centenaria Ley de Enjuiciamiento Criminal y que, por tal motivo, las funciones de policía judicial no están hoy reservadas a los cuerpos de funcionarios a que la primera se refiere. Bástenos decir ahora sobre el particular que la cuestión es, por lo menos, debatida.

La situación descrita es fuente potencial de conflictos entre los diversos Cuerpos legalmente competentes. Conflictos cuya producción desprestigia la imagen de los funcionarios de la seguridad pública, les resta credibilidad y mina la confianza que en ellos tiene depositada la sociedad. Si el legislador desea mantener la existencia del Servicio de Vigilancia Aduanera, debiera esforzarse por deslindar cuidadosamente sus atribuciones con el propósito de evitar solapamientos con las de los cuerpos de policía de seguridad. Inexistente tal delimitación, cabe recordar que la Disposición Adicional Primera de la Ley Orgánica 2/1995 le confiere, *a todos los efectos legales, el carácter de colaborador de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado* en la investigación, persecución y represión de los *delitos de contrabando*, por lo que quizá fuera posible rebajar un tanto el protagonismo que en la materia le atribuye la Fiscalía General del Estado.

Entiéndase todo lo anterior como lo que es, como un breve repertorio de pinceladas que no buscan otra cosa que poner de manifiesto que quizá existan ciertos problemas en el escalón estatal de la Administración de la seguridad ciudadana sobre

los que convendría pensar. Mi opinión, además de estrictamente personal, es seguramente pobre. Creo que el Servicio de Vigilancia Aduanera debiera integrarse en las fuerzas de seguridad del Estado a todos los efectos y permanecer en ellas como un servicio especializado en las tareas que ahora desempeña, lo que implicaría que, salvo casos de necesidad, urgencia o similares, sólo él sería competente en materia de contrabando. La otra alternativa es suprimirlo, que tampoco me parece mal. Lo único que puedo decir es que su existencia, hoy, distorsiona todavía más un paraje ya muy erosionado. Y en materia de policía hace falta claridad.

En cuanto a los dos cuerpos estatales de policía, la ambición máxima sería, no lo oculto, la unificación. Pero son tantos, complejos y diversos los problemas que una solución semejante debiera afrontar que lo más razonable es abandonarla por ahora. Solamente el tema del estatuto civil o militar del cuerpo unificado, o híbrido, o uno para unos y otro para los demás, daría extraordinarios quebraderos de cabeza. Y aflorarían la historia, la tradición, el sentimiento de cuerpo y de la diferencia, las rivalidades, las reivindicaciones ocultas y las atendidas, lo externo, el espíritu, lo que es y lo que no es pero nos lo parece, lo que creemos que somos y lo que somos de verdad, la mitología administrativa, también algún *cahier de doléances*; y, cómo no, los agravios comparativos por el resultado, las quejas, el sentimiento de humillación, el orgullo herido, la frustración de expectativas que, con razón o sin ella, se creían fundadas...

Demasiadas cosas para abordarlas con éxito de un solo golpe y sin la necesaria reflexión, que por fuerza ha de ser muy trabajosa. Hablamos de la policía, de un servicio público que hay que tratar con cuidado y sin improvisaciones. En atención a ello y a la complejidad de la operación, dejemos dormir ahora al proyecto de la unificación aunque, particularmente, no excluyo que su aliento pueda provocar algún día la catarsis necesaria. Será un hito histórico que, si se sabe hacer bien, sospecho que dará buenos resultados. Advierto que la imposición de una determinada fórmula, si posible en términos jurídicos pues al fin y al cabo es el legislador quien tiene de decidir, sería muy problemática; aquí es imprescindible negociar, pactar, llegar a acuerdos, que la nueva solución no nazca a contrapelo, aunque sin permitir que los intereses corporativos prevalezcan sobre los generales.

Mientras tanto, hay que plantearse seriamente qué hacer con las policías del Estado. Me refiero, por supuesto, a qué hacer con ellas en el territorio de su competencia. Que es el que no pertenece a las policías de las Comunidades Autónomas (las policías locales ocupan una posición distinta al menos *formalmente*). La vertiente autonómica del modelo policial debe ser tenida en cuenta, pero ahora no quiero aludir a ella (como tampoco a la que abren las policías locales). Ciñámonos al territorio en el que el Estado ejerce sus competencias policiales ordinarias.

Aun a riesgo de romper con una regla muy asentada, creo que va siendo hora de que la Guardia Civil deje de estar vinculada institucionalmente al mundo rural. Lo que hace años era una solución válida hoy quizá no lo sea. La *globalización* influye

en el mundo de la policía; constan datos conocidos: la cooperación internacional, la admisión de que fuerzas extranjeras entren y actúen válidamente en territorio nacional, la creación de unidades con atribuciones que exceden de los límites de los Estados, o cuerpos de policía internacional que actúan en zonas de conflicto... Pero quizá también la *globalización* deba tener efectos internos en materia de policía puesto que el mundo de hoy desmonta los presupuestos sobre los que se organiza la policía del Estado, que pertenecen a otro.

Digo con esto que la divisoria territorial que hace la LOFCS entre el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil está obsoleta. La realidad lo acredita y hora es de que el Derecho se haga eco de ello. No para santificar la realidad, que tampoco es eso, pero sí para hacer lo que, como regla general hace; esto es: afrontar los problemas cuando éstos llevan tiempo de manifiesto, perdonar algunos pecados cometidos y arbitrar soluciones de futuro que marquen objetivamente la nueva derrota con la esperanza de mejorar la situación que se desea corregir.

En nuestro caso, pienso, y reitero una vez más que hablo a título personal, que sería oportuno dividir realmente por funciones a los dos cuerpos estatales y olvidar el criterio territorial. Si hablamos de cuerpos que pertenecen a una misma Administración pública es importante saber quién hace qué y, también, que puede hacerlo en cualquier sitio en el que el Estado tenga jurisdicción policial. De ahí que me incline por un reparto de funciones que haga abstracción de la regla del territorio. Todos los policías de un mismo cuerpo deben poder actuar normalmente en una serie de asuntos que requieren una investigación, un trabajo, una labor policial. La compartimentación debe ser por materias, no por geografía, teniendo siempre en cuenta que la geografía es importante a los efectos de la delimitación funcional que hay que hacer en relación con las policías que dependen de otras Administraciones públicas.

¿Qué funciones y para quién? Esa es la clave. No habría que resolverla con dramatismo si el cuerpo fuera único, pero como eso no sucede, es necesario enfrentar el problema. Pienso que en este asunto tan complejo hay que tener en cuenta, en primer lugar, la experiencia, el rodaje. Sin duda, cada cuerpo se ha especializado en algo, pero el tema son los campos comunes. Y llegamos al segundo lugar: el legislador debe deslindarlos; con claridad y precisión. No voy a sugerir nada. Doctores tiene la Iglesia.

IV – LAS POLICÍAS AUTONÓMICAS

La posible existencia de policías autonómicas fue el punto álgido de los debates constituyentes en materia de seguridad y policía. Allí se concentraron casi todas las energías, dando lugar a muy vivas discusiones, expresivas de las enormes distancias que separaban, fundamentalmente, a los parlamentarios nacionalistas y a los de la

derecha. Casi veinticinco años después, sabemos que sólo se han creado tres cuerpos autonómicos, situación a la que seguramente ha contribuido la experiencia histórica pues, en realidad, existen allí donde, de una forma u otra, han existido antes y no donde se carece de antecedentes en tal sentido (es revelador que, desde el primer momento, Galicia pueda disponer de un cuerpo policial propio y no lo haya creado, habiéndose acogido a la técnica de la adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía; eso es lo que preveía, más o menos, el Estatuto plebiscitado en 1936, pero no aprobado por las Cortes de la República, conforme al cual la Junta de Galicia podía usar, preventiva y represivamente, de los Cuerpos de Policía y Seguridad del Estado).

La LOFCS asume el diseño funcional que los Estatutos trazan de las tres policías autonómicas creadas y puestas en funcionamiento antes de ella. La Ley de Amejoramiento del Fuero opta por una caracterización funcional de la Policía Foral que le aparta de la que hacen los otros dos Estatutos (artículo 51), pero éstos, los del País Vasco y Cataluña, emplean fórmulas que conducen inequívocamente a que las policías de esas Comunidades Autónomas sean las asuman los cometidos comunes y ordinarios de un cuerpo de policía, excepción hecha de los que dicen reservados al Estado. La LOFCS, insisto, da por buena esa regulación estatutaria. Cabe pensar que no le quedaba otro remedio, pero la actitud del Estado favorable al reconocimiento de la condición integral de las policías autonómicas se ha manifestado después cuando, jurídicamente, no era inevitable. En 1997 han sido transferidas competencias ejecutivas a la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de tráfico y seguridad vial precisamente porque dispone de una fuerza policial propia a la que corresponden las funciones ordinarias en materia de seguridad pública y protección de personas y bienes. La Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 6/1997, de 15 de diciembre, vehículo formal de dicha transferencia, es muy esclarecedora y su lectura recomendable.

Establecido jurídicamente que los cuerpos vasco y catalán deben ser los ordinarios y comunes de policía en sus respectivas demarcaciones territoriales, ¿se ha aceptado *de facto* lo que debe ser *de iure*? ¿Han sabido las Administraciones públicas concernidas asumir el reto legal con normalidad y sin estridencias? ¿Se admite en la vida real que hay cuerpos ordinariamente competentes para la ejecución de determinadas funciones y que ninguna razón jurídica existe para que otros les suplanten? ¿Apuran las Administraciones públicas los mecanismos de colaboración legalmente previstos o los soslayan y actúan como si la divisoria funcional no existiera? ¿Tienen asumido que el Tribunal Constitucional ha dicho que los deberes recíprocos de intercambio de información es una consecuencia del principio de colaboración que debe presidir las relaciones entre cualesquiera Administraciones públicas territoriales y no necesita justificarse en preceptos concretos? ¿Reina en este punto la indispensable lealtad institucional?

No me atrevo a dar una respuesta segura a esos interrogantes, pero de alguna manera intuyo que, en este concreto aspecto, el modelo policial no siempre rueda por

donde debiera. O, mejor dicho, por donde quieren las normas que ruede. A éstas se les puede achacar que no hayan previsto todo, pero sería injusto imputarles la ausencia de un criterio claro inspirador de la solución que conviene a los problemas prácticos. No son las normas las responsables de una hipotética duplicidad funcional *de facto* entre policías estatales y autonómicas, sino las Administraciones que tienen que aplicarlas. Y debemos ser conscientes de que si esa duplicidad fáctica se produce, existe una fuente potencial de conflictos que, cuando se producen, erosionan la imagen social de la policía y le hacen perder credibilidad. El precio es demasiado alto como para no tenerlo en cuenta. Claro que aquí nos topamos con una barrera difícilmente franqueable. La historia de la Administración pública española está salpicada de enfrentamientos entre departamentos ministeriales, direcciones generales, cuerpos de funcionarios, etc., de luchas de poder, de luchas por la influencia, de luchas por la competencia. ¿Alguien es tan ingenuo como para pensar que ese modelo no se ha de reproducir, o incluso multiplicar, cuando la Administración deja de ser una y, además, en un ámbito tan sensible como el de la seguridad ciudadana? Creo que nos falta experiencia, rodaje, interiorización incluso del Estado autonómico y de lo que implica. Todo eso se puede adquirir con el tiempo, si hay voluntad. ¿La hay o se ha hecho la desconfianza dueña del campo de juego?

IV – SCHENGEN Y LAS POLICÍAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Quiérase o no, se ha dicho ya, las policías autonómicas del País Vasco y de Cataluña aspiran a ser las comunes y ordinarias en el territorio de sus respectivas Comunidades Autónomas; las policías, en expresión que ha hecho fortuna, *integrales* en esos territorios. Los artículos 17 y 13 de los Estatutos del País Vasco y de Cataluña son exponentes jurídicos muy claros de dicha aspiración, que articulan y precisan las leyes reguladoras de las policías de las dos Comunidades Autónomas.

En este contexto, no se entiende muy bien, jurídicamente hablando, que los cuerpos vasco y catalán no se beneficien de las posibilidades de vigilancia y persecución transfronteriza que brinda el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen. Si la *globalización* implica algo en la esfera de la Administración de la seguridad ciudadana es, fundamentalmente, la dimensión exterior de la acción policial. Esta dimensión puede articularse a través de diversos cauces (acceso a los centros de información, por ejemplo), pero también facilitando la ejecución de medidas operativas. En el caso español, nadie pone en duda que es el Estado el único habilitado constitucionalmente para firmar y ratificar la adhesión al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y que las Comunidades Autónomas no pueden hacer lo mismo, pero cabe preguntarse por si esa competencia estatal puede ejercerse desconociendo la realidad del modelo policial español en el que, como se ha dicho, al menos dos cuerpos autonómicos pujan con fuerza por ser *integrales*, con el

beneplicito que las Cortes Generales les han otorgado con la aprobación de los Estatutos de Autonomía.

España se adhiere formalmente al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen en julio de 1993. Es decir, cuando ya se sabía cuál era el lugar real que, estatutaria y legalmente, ocupan las policías del País Vasco y de Cataluña en el diseño policial español. Sin embargo, la adhesión omitió toda referencia a ellas, pues a los efectos de los artículos 40 y 41 del Convenio –vigilancia y persecución transfronterizas, la primera previa solicitud de asistencia judicial– sólo están habilitados los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil, en el ejercicio de sus funciones de policía judicial, y los dependientes de la Administración de Aduanas en las condiciones determinadas por acuerdos bilaterales y en relación con las atribuciones que tienen respecto de ciertos ilícitos.

Es destacable que la adhesión española al Convenio de aplicación indique que, tanto en el caso del artículo 40 como en el del artículo 41, las fuerzas estatales han de actuar en el ejercicio de funciones de policía judicial. El Convenio no es tan estricto. Sólo exige que la vigilancia transfronteriza tenga lugar en el marco de una investigación judicial, pero no que la *persecución en caliente* se ejecute en el mismo contexto. Ello no impide que los Estados precisen, a los efectos del artículo 41, que sólo los agentes que ejercen funciones de policía judicial están habilitados para traspasar las fronteras en el curso de una persecución; pero no es obligatorio. ¿Acaso el Estado español ha pretendido con ello orillar la intervención transfronteriza de las policías autonómicas amparándose en que, de conformidad con la LOFCS, las Unidades de Policía Judicial están integradas sólo por miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado?

El interrogante tiene su importancia y merece un momento de atención. A mi juicio, la negación de la existencia de Unidades de Policía Judicial formadas por funcionarios de las policías vasca y catalana es discutible jurídicamente. En el caso del País Vasco está relativamente claro pues el Estatuto de Autonomía remite en este punto a lo que dispongan las *leyes procesales*, lo que, y ahorro el itinerario argumental, conduce a la Ley Orgánica del Poder Judicial, que no circunscribe la composición de las Unidades de Policía Judicial a las fuerzas del Estado. En el caso de Cataluña, es más difícil llegar a la misma conclusión (pues la LOFCS dispone la aplicación en Cataluña de su artículo 38), pero es posible hacerlo en Derecho. Desde luego, las dos leyes que las Comunidades Autónomas han dictado sobre sus cuerpos policiales propios contemplan la existencia de Unidades de Policía Judicial específica formadas por funcionarios autonómicos, sin que el Estado se haya opuesto a ello. Es más, ha acabado reconociendo paladinamente la situación. El Real Decreto 54/2002, de 18 de enero, ha modificado el Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial. La reforma permite que en la Comisión Nacional y en las Provinciales de Coordinación de la Policía Judicial se integre un representante o responsable de las “Comunidades Autónomas con competencia estatutaria para la protección de las personas y bienes y para el mantenimiento del

orden público, que ejerzan efectivamente funciones de policía judicial”. En su Preámbulo se reconoce que esas Comunidades Autónomas “han creado Unidades de Policía Judicial en sus propias fuerzas policiales, cuya participación en las investigaciones judiciales se ha ido generalizando”.

En definitiva, se ha abierto paso la existencia de Unidades de Policía Judicial autonómicas. Si es así, ¿por qué negar su participación en las operaciones transfronterizas que permite el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen?

Incluso aunque dichas Unidades no existieran, sería posible mantener la pregunta. Además de las Unidades de Policía Judicial –que son la Policía Judicial en sentido orgánico o específica–, existe una función de policía judicial genérica que comprende el auxilio a los juzgados y tribunales y al Ministerio fiscal en la averiguación de los delitos y en el descubrimiento y aseguramiento de los delincuentes y que compete a cualesquiera miembros de cualesquiera fuerzas de seguridad, cuando fueren requeridos para prestarla (artículo 443 LOPJ). En estas condiciones, rechazar que dos cuerpos policiales ordinarios o *integrales*, que actúan en Comunidades Autónomas fronterizas puedan participar de los dispositivos de Schengen no parece lo más razonable.

A este propósito, es muy ilustrativa la lectura de los debates habidos en el Parlamento Vasco a raíz de una proposición no de ley presentada por el Grupo Parlamentario Mixto-Izquierda Unida/Ezker Batua/Berdeak, tendente a la inclusión de la Policía Autónoma Vasca y las Policías Locales de Euskadi en los acuerdos de Schengen (DSPV, VI Legislatura, nº 34, 19 de noviembre de 1999, 1 ss.). La proposición fue aprobada tras una enmienda transaccional, que eliminaba la referencia a las Policías Locales, sin el apoyo del Grupo Popular Vasco pues se abstuvo. Las discusiones habidas en la Cámara Vasca tienen gran interés e ilustran mejor que cualquier otra fuente la verdadera dimensión del problema.

Es innegable el nervio político de la cuestión. Todo lo que toca de forma importante a la policía de seguridad tiene una vertiente política que no es posible desconocer. También lo tenía la transferencia, antes comentada, a la Comunidad Autónoma de Cataluña de competencias ejecutivas en materia de tráfico y seguridad vial. Quizá si el Ejecutivo de la Nación no gobernara entonces con el apoyo en el Parlamento de los nacionalistas catalanes la transferencia no hubiera tenido lugar; pero lo cierto es que se produjo en un momento de colaboración parlamentaria, que parece pudo facilitar algo las cosas. No hay que llamarse a escándalo por ello, ni mucho menos; pero sí cabe decir que esa transferencia de funciones no era imprescindible para entender completado el diseño jurídico de la policía de Cataluña dado que el Estatuto de Autonomía nada dice de ellas. Fue una decisión movida por resortes políticos, acerca de cuyo acierto existan probablemente opiniones variadas. Pero no era necesaria para llevar a término el marco jurídico de la policía de la Comunidad Autónoma.

En el caso de Schengen, y la reflexión sirve no sólo para la policía vasca, el tema se plantea justamente de manera inversa. La decisión es política, como siempre; pero su fundamento no o, por lo menos, no sólo es político. No estamos hablando de una decisión que se pueda adoptar o no en función de criterios de conveniencia política, sino de llevar a término la ordenación jurídica de unas policías autonómicas que, desde su misma caracterización normativa, son las comunes y ordinarias para el mantenimiento de la seguridad pública. Si se acepta que las policías del País Vasco y de Cataluña son lo que dicen los textos normativos que son, no hay ninguna razón para negarles que formen parte del conjunto de cuerpos policiales que pueden actuar de forma transfronteriza de conformidad con el Acuerdo de aplicación de Shengen.

V – LA DIMENSIÓN LOCAL

Del artículo 148.1.22 de la Constitución se deduce que las policías locales deben existir, pero no si pueden ser municipales, supramunicipales o provinciales, ni tampoco si han de existir en todos los municipios o no. La LOFCS se orienta claramente a favor de las policías de ámbito municipal, pues a ninguna otra se refiere, aunque en sintonía léxica con el artículo 148.1.22 de la Constitución hable de las policías locales. Por su parte, el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, dispone la aplicación transitoria de una serie de normas “en tanto se aprueben las normas estatutarias de los Cuerpos de Policía Local”, destacando entre ellas que sólo existirán en los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, salvo que el Ministerio (hoy) de Administraciones públicas autorice su creación en los de censo inferior.

Como esa norma del TRRL no es básica, nace con vocación transitoria y la LOFCS no la recoge, algunas Comunidades Autónomas han dispuesto otra cosa en orden a la existencia de los Cuerpos Locales de policía. Es interesante reparar en que el apartamiento de la regla establecida en el Texto Refundido sigue derroteros diferentes. Así, en Cataluña se multiplica por dos el mínimo poblacional indicado. La Ley de Andalucía dice que “los municipios andaluces podrán crear Cuerpos de Policía propios, *siempre que lo consideren necesario en función de las necesidades de dicho municipio*”, de conformidad con la LRRL, la LOFCS, ella misma y demás normativa aplicable. La Ley de Castilla y León permite la creación de Cuerpos en municipios que tengan varios núcleos de población cuando uno de ellos supere los 2.000 habitantes. La Ley de Castilla-La Mancha de integración de auxiliares en los Cuerpos de la Policía Local, se dicta con el confesado propósito de permitir la existencia de cuerpos policiales en todos los municipios que lo deseen, terminando así con “el anacronismo de disponer –transcribo el párrafo quinto de la Exposición de Motivos– de unos funcionarios que realizan las mismas funciones que la propia Policía Local, pero que no tienen tan consideración profesional por el único motivo, en muchos casos, de no disponer su Municipio de población suficiente”. La Ley de Valencia acepta expresamente que los municipios con población inferior a 5.000

habitantes dispongan de cuerpos policiales propios, sin aparentes requisitos especiales. Y, en fin, según la Ley de La Rioja “todos los municipios riojanos podrán crear Cuerpos de Policía Local propios, de acuerdo con lo previsto en la presente Ley y en la normativa legal aplicable”.

En otros casos, el límite censal se mantiene pero, en línea con el TRRL, se permite la creación de cuerpos en municipios con un número menor de habitantes siempre que las autoridades autonómicas lo autoricen, atendiendo a las circunstancias reales de cada municipio y si se garantizan los medios técnicos necesarios para prestar el servicio (Canarias); o, simplemente, mediando autorización de la Comunidad Autónoma (Cantabria).

En resumen: no hay un criterio legal homogéneo sobre el particular, lo que revela que las percepciones de las Comunidades Autónomas en punto a la existencia de los cuerpos locales son distintas. Puede pensarse que, en principio, es lógico que sientan que la necesidad de contar con fuerzas locales es menor si existe una fuerza autonómica, y que por esa razón Cataluña limita su existencia a los municipios que doblan la población establecida en la legislación estatal, pero también en Navarra y en el País Vasco operan cuerpos autonómicos y sus leyes siguen la pauta marcada por el TRRL. En cambio, el argumento a la inversa parece válido: allí donde no hay policías dependientes de las Comunidades Autónomas, las leyes tienden a facilitar la expansión de los cuerpos locales aunque siempre, por supuesto, dejando la iniciativa a las Corporaciones interesadas. La potencial atomización de la policía local es, así, perfectamente posible.

Pero, ¿es conveniente?, ¿es la mejor solución?, ¿tiene fundamento la proliferación de los cuerpos locales?, ¿repercute en una mayor eficacia de la policía? Estas son las preguntas que hay que hacerse. A ellas hay que añadir otras. Si hay un mundo heterogéneo es el municipal. 8.000 municipios son muchos municipios. La diversidad es tan inevitable como irreductible; diversidad en población, en medios humanos, materiales y financieros, en intereses, en problemas. Por mantenernos en el umbral poblacional marcado por el TRRL, de los aproximadamente 1.100 municipios que superan los 5.000 habitantes, sólo unos 55 exceden los 100.000 (y no es lo mismo 110.000 habitantes que uno o dos millones), unos 240 tienen entre 20 y 100.000 habitantes y el resto entre 5 y 20.000. ¿Es acaso posible ordenar racionalmente el universo de la policía local sin tener en cuenta estas disparidades de hecho tan radicales? Al principio he mencionado un documento elaborado en 1995 por el, entonces, Ministerio de Justicia e Interior. Los datos que suministra son, literalmente, impresionantes. En aquella época existían en España unos 1.700 cuerpos de policía local. 70 de ellos tenían plantillas superiores a 100 funcionarios; 79 entre 60 y 100; 96 entre 30 y 60; 450 entre 10 y 30; 976 entre 1 y 10. De los últimos, 210 estaban integrados por un solo agente, frente, entre los primeros, al de Madrid con casi 6.000. Puede que las cifras hayan variado algo, pero es improbable que sustancialmente.

Así las cosas, ¿tiene sentido que la LOFCS trate por igual a todos los cuerpos locales, les atribuya idénticas funciones y considere que todos están en condiciones de hacer lo mismo? ¿Es razonable y realista tratar por igual lo que ni lo es ni puede serlo nunca? ¿No habría que diferenciar? La realidad se ha encargado de hacer lo que el legislador, hasta ahora, no ha hecho. Hay, en efecto, cuerpos de policía local cuyos cometidos prácticos superan con creces los legales precisamente porque están en condiciones materiales de hacerlo por dimensiones, medios, formación, circunstancias, etc.

En el Informe de la Subcomisión parlamentaria citado al principio, se lee que, en su configuración legal, las Policías Locales no están llamadas a ejercer principalmente tareas de policía de seguridad propiamente dicha relacionadas con la prevención y persecución del delito y con el mantenimiento del orden público, aunque sea apreciable la existencia en determinadas capitales españolas de Cuerpos de Policía Local que han adquirido un extraordinario desarrollo. El Informe contrasta el marco normativo de las Policías Locales con lo que sucede en muchos lugares, y llega a una interesante conclusión:

“Es obvio que en los últimos años se ha producido un incremento notable de los cometidos que algunas Corporaciones Locales han ejercitado en el campo de la seguridad, yendo incluso más allá de las atribuciones que hoy por hoy les están normativamente conferidas. La diversidad de Cuerpos de Policía Local existentes en España, la variedad del medio sobre el que actúan y las diferentes demandas ciudadanas que éste genera así como el grado distinto de formación y número de integrantes de estos Cuerpos aconsejan seguir estudiando en el futuro la dimensión que el estamento municipal ha de representar en el conjunto del sistema público de seguridad, teniendo en cuenta que es aquí donde los principios de pluralidad y de asimetría resultan más evidentes de modo que no cabrá propiciar propuestas generalizadoras. El Ministerio del Interior, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos debieran abordar un análisis tripartito que sustancie también un acuerdo político en esta materia y que ponga fin a las simples prácticas de hecho”.

En una línea parecida se pronuncia el voto particular formulado por el Grupo Socialista en el Congreso:

“Las funciones de las Policías Locales están reguladas por el artículo 53 de la LOFCS. No obstante, la aplicación efectiva del principio de subsidiariedad y la necesidad de hacer frente a una demanda cada vez más fuerte de seguridad en las grandes aglomeraciones urbanas aconsejan un tratamiento no uniforme en los distintos Cuerpos de Policía Local, dejando a salvo las competencias que en cada caso puedan corresponder a las Comunidades Autónomas, y graduando sus funciones de acuerdo con la población del municipio, los efectivos y medios disponibles y la formación exigida a sus agentes. Esta nueva regulación tiene sentido, particularmente, respecto a las Policías Locales que actúan sobre grandes aglomeraciones”.

Otros cuerpos, en cambio, ni siquiera pueden cumplir satisfactoriamente algunas, no voy a decir todas, de las magras funciones en materia de seguridad ciudadana en sentido estricto que la LOFCS les atribuye. ¿Qué puede hacer razonablemente un cuerpo de policía local formado por uno, dos o tres funcionarios?

Hoy por hoy, como se ha dicho, el ordenamiento no distingue, trata a todos los cuerpos locales por igual, les atribuye las mismas funciones y homogeneiza formalmente lo que sustancialmente se resiste a la uniformidad. Ello revela un desajuste inevitable entre la regulación y la realidad, que de alguna manera hay que resolver. Dejando al margen el tratamiento especial que debieran merecer los cuerpos que actúan en las grandes aglomeraciones urbanas, esa realidad tiene dos caras unidas por el canto de la moneda que forma la demarcación municipal de los cuerpos locales de policía hecha por la LOFCS.

En el anverso, se constata la existencia de cuerpos locales paupérrimos en medios financieros y personales, que mal pueden aplicarse al cumplimiento de las funciones que legalmente tienen asignadas. En el reverso, topamos con municipios que no disponen de la población censada suficiente para crear un cuerpo policial propio, pero con problemas de seguridad generalmente concentrados en la época estival; otros, pueden crear el cuerpo, pero carecen de recursos para hacerlo. Estas situaciones son frecuentes. Las del primer grupo suelen implicar que la policía existente no es eficaz ni está suficientemente formada; las del segundo que la ciudadanía se siente desprotegida y que hay problemas de seguridad ciudadana que no se sabe quién resuelve. Ambas generan frustración y ponen de relieve las disfunciones que provoca la rígida plantilla que impone LOFCS al vincular la existencia de los cuerpos locales a la demarcación territorial de los municipios.

Quizá conscientes de los inconvenientes de esa constricción, varias leyes autonómicas de coordinación de policías locales contemplaron, con el aval por cierto del Consejo de Estado y del Tribunal Supremo, la existencia de policías supramunicipales. De una forma u otra, pretendían trasladar el régimen de las mancomunidades de municipios previsto en la legislación de régimen local a la prestación del servicio policial. En teoría, no andaban desencaminadas: ¿acaso los de seguridad en lugares públicos no son servicios de competencia municipal en el sentido del artículo 44 de la Ley de Bases de Régimen Local?

El Tribunal Constitucional les devolvió pronto a la cruda realidad jurídica. La herramienta utilizada ha sido ubicar a la LOFCS en el bloque de la constitucionalidad del artículo 28.1 LOTC, lo que le hace formar parte del grupo normativo que ha de ser utilizado para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de la previsión legal mencionada (y de otras que ahora no vienen al caso). A partir de ahí, el argumento del Tribunal Constitucional queda bien reflejado en las siguientes palabras de la Sentencia 50/1993, de 11 de febrero:

“Examinado el modo en que la LOFCS ha delimitado la competencia a que se refiere el art. 148.1.22 de la Constitución es de observar que, como se dice en las SSTC 25/1993 y 49/1993, la competencia autonómica excluye la posibilidad de crear Cuerpos de Policía supramunicipales y de establecer o permitir la prestación unificada o mancomunada del servicio de Policía local en régimen de colaboración intermunicipal.

Ello es así, como señalan dichas Sentencias, porque en la LOFCS no se contemplan otros Cuerpos de Policía que los propios de los Municipios (art. 51), de manera que todas las facultades de las Comunidades Autónomas concernientes a esos Cuerpos (...) han de entenderse referidas sólo a los de Policía Municipal, que son aquellos a los que, no obstante las denominaciones genéricas contenidas en determinados lugares de la Ley [arts. 2, c), 39, 52.1 y 53], alude expresamente el legislador estatal (arts. 51 y 54.1). A lo que se debe añadir el carácter estrictamente municipal de la acción policial, pues, a tenor del art. 51.3 de la LOFCS, los Cuerpos de Policía Local ‘sólo podrán actuar en el ámbito territorial del municipio respectivo, salvo en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes’.

Frente a esta clara voluntad del autor de la Ley a la que se remiten los arts. 148.1.22 de la Constitución y 11.1, i) del E.A.A., no cabe oponer las competencias autonómicas atinentes a la creación de entes locales supramunicipales (...) Tales competencias tienen un fundamento constitucional distinto (art. 148.1.2 CE) –como al propósito viene a corroborar el art. 173 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, según el cual ‘la Policía Local ejercerá sus funciones de acuerdo con lo previsto en el título V de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad’–, no resultando posible, por tanto, deducir de ellas, al margen o contra la citada Ley Orgánica, promulgada ex art. 148.1.22 CE, una facultad que tampoco es inherente al título competencial enunciado en este último precepto constitucional” (FJ 3º).

A nadie se le escapa que la doctrina constitucional expuesta no permite resolver dificultades reales. No es, sin embargo, responsabilidad del Tribunal Constitucional que la alternativa de la mancomunidad sea por ahora impracticable; antes al contrario, está en manos del legislador la oportunidad de proporcionar adecuada respuesta a problemas que, hoy por hoy, existen. Problemas a los que el Tribunal Constitucional no es insensible y de los que se hace eco, por ejemplo, en la Sentencia 51/1993. Pero, como él mismo indica, su misión “debe limitarse a resolver sobre las controversias competenciales desde el punto de vista del bloque de la constitucionalidad”, por lo que mientras la LOFCS, que en él se integra, diga lo que dice, nada más puede decir sobre este punto el Tribunal Constitucional.

Pienso que, además de clarificar lo que las policías locales pueden hacer en los grandes núcleos de población, el futuro de este segmento de la organización de la seguridad pública pasa por ahí, por permitir la prestación mancomunada del servicio al menos en las Comunidades Autónomas que no disponen de fuerzas propias y siempre y cuando los municipios lo acuerden voluntariamente. Ello introduciría un

cierto orden puesto que, forzosamente, el número de cuerpos locales se reduciría, aunque el número total de sus integrantes quizá se elevara un tanto, y podrían conjurarse problemas que hoy se perciben como acuciantes.

En cualquier caso, la decisión que al respecto pueda eventualmente adoptarse, si es que se adopta, no ha de tomarse aisladamente y sin consideración a los restantes elementos del modelo policial. Éste es, sin duda, complejo, pero es único; ninguna de las piezas del engranaje puede tocarse sin ajustar las demás, so pena de crear nuevas fuentes de problemas. De ahí que la reforma del modelo deba afrontarse con visión de conjunto, con exclusión de modificaciones fragmentarias. Eso es, en definitiva, lo que postulan estas reflexiones hechas a vuela pluma e incompletas.